

OVERTOLLIGHEID EN ROMMELIGHEID IN PUBLIEKE ORGANISATIES

Het belang van bricolage en improvisatie in innovatieve en crisisbestendige
organisaties¹

Steven Van de Walle

Universitair Hoofddocent Bestuurskunde

vandewalle@fsw.eur.nl

Afdeling Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

postbus 1738

3000 DR Rotterdam

¹ Met dank aan Eva Beuselinck voor haar commentaar, en aan de publieke en private organisaties die hebben gezorgd voor de tenenkrullende momenten die de directe aanzet zijn geweest voor dit artikel.

OVERTOLLIGHEID EN ROMMELIGHEID IN PUBLIEKE ORGANISATIES:

Het belang van bricolage en improvisatie in innovatieve en crisisbestendige organisaties

Leader

Publieke organisaties zijn te vet en moeten ontvetten. Door overtolligheid weg te snijden en bestaande operaties verder in procedures te gieten wordt getracht de efficiëntie te verhogen. Wanneer deze ontvetting en proceduralisering teveel aandacht krijgt, zoals helaas vaak gebeurt onder de invloed van populaire managementtypes, dan betreedt een organisatie de gevarenzone. Een al te strakke organisatie kan de innovatiecapaciteit van een organisatie immers in gevaar brengen en kan de organisatie extreem kwetsbaar maken voor externe schokken. In dit artikel wordt een pleidooi ontwikkeld voor het koesteren van improvisatie, regeloverschrijdend gedrag, bricolage en zelfs occasionele verspilling in publieke organisaties.

Keywords: bricolage, improvisatie, innovatie, crisisbestendigheid

1. Inleiding: The war on waste!

Verspilling en onproductiviteit. We houden er niet van. Zeker niet als het om ons belastinggeld gaat! Organisatieprocessen of -onderdelen zonder enig duidelijk doel of ambtenaren zonder duidelijke taakomschrijving - we weten er niet mee om te gaan. Veel organisatieveranderingsprocessen zetten daarom in op het stroomlijnen en het ontvetten van organisaties. Standaardisering, formalisering en normalisering zijn vaak de codewoorden. Wanneer organisaties in procedures kunnen worden gevat, zo is de redenering, dan kan verspilling van middelen ook efficiënt worden aangepakt.

In dit artikel benadruk ik de voordelen van vet, verspilling, overtolligheid en improvisatie voor overheidsorganisaties; vooral voor die organisaties die in een sterk veranderende, complexe en onzekere omgeving opereren. Organisaties moeten een zekere graad van rommeligheid en overbodigheid koesteren willen ze op lange termijn overleven.

In het eerste deel van dit artikel ga ik in op de trend steeds opnieuw procedurele oplossingen te zoeken voor organisatieproblemen en een productielogica toe te passen op overheidsdiensten. Dit gaat meestal samen met de wens te bezuinigen op overtollige elementen. Beide strategieën hebben echter gevolgen voor de rol van de individuele medewerker, zoals taakvernauwing en een afnemend verantwoordelijkheidsgevoel voor de werking van de organisatie voorbij de eigen welomschreven taak. In een volgend deel maak ik een uitstap naar de recente organisatiekunde waar een besef groeit dat improvisatie een belangrijke rol speelt in organisaties. Vervolgens ga ik in de kern van het artikel in op de gevolgen van deze overformalisering, proceduralisering en ontvetting op twee verschillende domeinen,

namelijk een verzwakking van innovatiecapaciteit en crisisbestendigheid van organisaties. In de conclusie van het artikel wordt het belang benadrukt van het koesteren van overtolligheid, rommeligheid en 'bricolage' in organisaties en wordt er gepleit voor een herwaardering van de organisatie *voorbij* de procedures.

2. De formalistische dwangbuis

Organisatiehervormers hebben een zwak voor nette, strakke, duidelijke structuren. Duidelijke afspraken. Een heldere bepaling van verantwoordelijkheden. Gestroomlijnde processen. Door processen te stroomlijnen en te standaardiseren en het gedrag van medewerkers te normaliseren kan de 'ongeorganiseerdheid' van de organisatie worden gereduceerd om zo – hopelijk – de efficiëntie te verhogen. Strakke organisatievormen lijken intuïtief nog steeds de voorkeur te krijgen.

Managementmodellen en –technieken zoals Total Quality Management, Business Process Reengineering, lean thinking, strategisch management en prestatiemeting leggen sterk de nadruk op procedures en het formele. Ze kunnen moeilijk omgaan met datgene wat afwijkt van de procedure. Dit heeft duidelijk een functie. Dergelijke formele bureaucratische plannings- en controleinstrumenten zijn er net op gericht de gestandaardiseerde productie te verhogen en de controle op de organisatie te versterken. In de publieke sector vinden we echter vrij weinig productie-organisaties, of organisaties die erop gericht zijn een gestandaardiseerd en duidelijk omschreven massaproduct af te leveren (Wilson 1989).

De bekende managementdenker Philip Selznick stoorde zich een halve eeuw geleden al aan de te sterke aandacht voor 'neat organisation', of het organisatiedenken dat is

gebaseerd op netheid en overzichtelijkheid (Selznick 1957: 3). Hervormers in de publieke sector lijken zich ook nu nog steeds blind te staren op concepten als rationeel of evidence-based management, formele strategie, en het rationeel en gepland gebruiken van middelen (Pina e Cunha, Vieira da Cunha et al. 1999; Kamoche, Pina e Cunha et al. 2002; Noordegraaf and Abma 2003). De aantrekkelijkheid van het gebruik van dergelijke concepten en ideeën is dat ze een beeld van beheersing en controle uitstralen.

Geen wonder dus dat ruimere hervormingsstrategieën vaak slechts een partiële implementatie kennen. Voornamelijk die aspecten die binnen dit nette, georganiseerd beeld passen worden geïntroduceerd. De andere elementen worden genegeerd, of lijken moeilijk in te voeren. Deze halfslachtige innovaties leiden op hun beurt tot een kwaliteitsdienst en –model maar weinig kwaliteitsbesef (Van de Walle 2007); tot nieuwe organisatiestructuren zonder veel nieuwe organisatiecultuur; of tot prestatie-indicatoren en meetsystemen zonder noemenswaardige prestatieverhoging, de zgn. prestatieparadox (van Thiel and Leeuw 2002).

2.1. Het nieuwe proceduralisme

Soms slaat de slinger van het ‘proceduraliseren’ compleet door. Complexe processen zoals kwaliteitsmanagement of strategisch management worden dan ontdaan van hun culturele component en gereduceerd tot het mechanistisch toepassen van regels en het volgen van processen. Zoals eerder gesteld wordt het hebben van een strategie of van een kwaliteitssysteem dan belangrijker dan het doel dat men met deze systemen wil nastreven en wordt de specificiteit van overheidsorganisaties ten opzichte van productieorganisaties geminimaliseerd of genegeerd

James Q Wilson zag eind jaren tachtig in zijn bekende boek *'Bureaucracy: What government agencies do and why they do it'* al een trend in overheidshervormingen om alle overheidsorganisaties te behandelen als waren het productieorganisaties. Beheersings- en controlemechanismen zoals standaardisering, specialisatie en strakke procedures worden binnen deze logica dan toegepast op organisaties die hier helemaal niet voor geschikt zijn (Wilson 1989).

Andere observatoren zien ook meer recent gelijkaardige trends. Zo vergeleek Pollitt de New Public Management hervormingen met een neo-tayloristische agenda (Pollitt 1990) en Stone observeerde een groeiend geloof in het 'rationaliteitsproject' dat staat voor een zich uitbreidend gebruik van rationele, analytische en wetenschappelijke methoden (Stone 2002: 7). Seddon (2008: 147) waarschuwt voor de trend steeds meer 'public service factories' op te richten en Paul Light gaat zelfs zover om te spreken over een 'new proceduralism' dat opgang maakte in de late tachtiger en vroeger negentiger jaren. Dit 'new proceduralism' slaat op een situatie waarin de oplossingen voor overheidsproblemen overwegend in de procedurele sfeer worden gezocht (Light 1997). Het traditionele, regelgedreven bureaucratie-model lijkt dus maar weinig aan populariteit te hebben ingeboet, ondanks het gebruik van een reeks nieuwe trends, termen en hypes (Schofield 2001). Zo lijkt New Public Management vooral managers veel flexibiliteit te geven, terwijl het de handelingen van professionals en frontlijnambtenaren steeds verder inperkt door het invoeren van nieuwe systemen en procedures (van der Lans 2008).

2.2. Beheersing van het veld

Deze drang naar een procedurele aanpak is zichtbaar op tal van plaatsen. Computersystemen geven steeds minder ruimte geven aan de individuele ambtenaar (Bovens and Zouridis 2002). Overheidsdiensten stroomlijnen het contact tussen burger en ambtenaar via een splitsing van front- en backoffices. Prestatie-indicatoren definiëren het doen en laten van medewerkers op een autoritatieve wijze (Van de Walle and Roberts 2008). Regels en procedures verhogen de schijnbare beheersbaarheid van organisaties, maar hebben ook een effect op situaties waarin individuele medewerkers vanuit hun eigen professionaliteit beslissingen nemen. We zien bijvoorbeeld dat de macht en de beslissingsruimte van deze ‘street-level bureaucrats’ steeds meer wordt ingeperkt door het gebruik van indicatoren, ICT systemen, inspecties en controles allerhande. Afwijking van de regel wordt gezien als subversie, en moet worden onderdrukt. Het ondermijnt immers de beheersing van de organisatie; of beter, de mythe ervan.

3. De magere organisatie

Een recente trend in het organisatie- en productiedenken, die nu ook binnen overheidsdiensten opgang maakt, is ‘lean production’ – ‘magere productie’. De term zegt het al: het ontvetten van de organisatie staat hier centraal. Het credo in het politieke discours over de publieke sector staat voor minimale verspilling en overbodigheid en publieke diensten die ‘lean and mean’ zijn (Miranda and Lerner 1995). Een dergelijke filosofie heeft uiteraard een intuïtieve retorische aantrekkingskracht in het politieke debat. Verspilling, daar kan je toch niet voor zijn?

Dit ‘lean thinking’ vindt zijn oorsprong in het onderzoek van Womack et al. in de

Japanse automobiellindustrie (Womack, Jones et al. 1990). De filosofie achter dit managementdenken is heel duidelijk. Het bepleit een volledige overgang van traditionele productieprocessen naar moderne gestandaardiseerde productie. Door deze doorgedreven standaardisering kan een bedrijf ruimte en middelen vrijmaken voor creativiteit en innovatie. Het combineert dus het oude 'one best way' denken met een nog sterkere aandacht voor het wegsnijden van die processen die geen directe waarde creëren voor het bedrijf, en met een aandacht voor creatieve processen. Bedrijfscultuur en het moreel van de medewerkers staan centraal in 'lean thinking'.

Opnieuw, een mooie filosofie, die in de praktijk echter vaak zeer snel werd gereduceerd tot het eerste element: wegsnijden van alles wat niet onmiddellijk productief is; wegsnijden van het 'vet'. Een cultuuromslag en een nieuwe manier van denken werd zo al snel gereduceerd tot de zoveelste op procedures gerichte hervorming. Ruimte voor creativiteit werd niet gecreëerd binnen het productieproces, maar werd er van ontkoppeld. In plaats van noodzakelijke variaties in het productieproces te begrijpen werd alles op alles gezet om deze variaties in het productieproces verder te elimineren. Net zoals bij strategisch management en Total Quality Management lijkt lean production het slachtoffer te zijn geworden van een reductie tot zijn niet-essentiële elementen: wegsnijden wat teveel is, en de rest normaliseren.

Het probleem met dergelijke strategieën is dat 'verspilling' meestal vrij ambigue is. Het is moeilijk vast te stellen of een handeling bijdraagt tot de vastomschreven doelen van de organisatie of niet. Niet elke handeling zonder een duidelijk omschreven doel is een overvloedige handeling, zeker niet wanneer we op lange termijn kijken. Wanneer dit niet wordt onderkend bestaat het gevaar dat organisaties té mager worden, en

vergliden in een situatie die Radnor en Boaden hebben aangeduid met ‘corporate anorexia’ (Radnor and Boaden 2004)

4. De gevolgen van magerheid en proceduralisering

Het wegsnijden van overtolligheid in organisaties en het strak organiseren en plannen van processen heeft uiteraard vele voordelen. Er zijn echter ook een aantal belangrijke dysfuncties. Zoals eerder aangehaald vernauwt overformalisering de leefwereld van de medewerker tot de specifieke taak die hij of zij vervult binnen de organisatie. Dit laat toe de training van medewerkers te beperken tot die componenten die strikt gezien nodig zijn voor het uitvoeren van de hun opgelegde taak. Voor complexere taken, of voor taken die buiten de procedure vallen, dient hulp te worden ingeroepen. Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in situaties waar front- en back-office werden ontkoppeld. ‘Daar ga ik niet over’ en ‘dat moet ik aan mijn manager vragen’ worden opnieuw veelgehoorde uitspraken - je waant je terug in die goede ouderwetse bureaucratie. Door het proceduraliseren van de organisatie gaat de band tussen de specifieke taak en de bredere organisatie verloren en voelt de medewerker zich minder verantwoordelijk voor het eindproduct of voor de dienstverleningsketen. De procedure is er op die manier niet meer om de werking van de organisatie te ondersteunen, de organisatie wordt eenvoudigweg gereduceerd tot de procedure. De organisatie wordt dusdanig geabstraheerd dat enkel die taken met een onmiddellijk zichtbare functie en nut nog worden uitgevoerd (Miller 2005). De talloze voorbeelden van fixatie op prestatie-indicatoren in plaats van hetgeen waarvoor ze staan is hier een goede illustratie van (Smith 1995).

Door het wegsnijden van datgene wat geen onmiddellijk nut heeft dreigt ook het risico

dat het institutionele geheugen van de organisatie verdwijnt. Immers, wanneer alle processen formeel zijn vastgelegd blijft geen plaats meer over voor niet-gestructureerde en niet onmiddellijk toepasbare informatie (Van de Walle and Bovaird 2007). Door het vernauwen van de taken van individuele medewerkers verdwijnt ook de incentive voor deze medewerkers om zich bekend te maken met de bredere organisatie en verliezen zij hun rol als recipiënt van contextuele informatie. Een belangrijke bron van informatie wordt hierdoor weggesneden uit de organisatie, wat in crisissituaties dramatische gevolgen kan hebben, zoals ik later in dit artikel zal tonen. Eenzelfde spanning zien we ook waar publieke organisaties massaal gaan outsourcen en ook daarmee hun institutioneel geheugen en improvisatievermogen overboord zetten.

Door deze taakvernauwing, de bijhorende deskilling en een dalende verantwoordelijkheid neemt de behoefte aan management toe. Complexere taken dienen namelijk te worden overgedragen aan een hoger niveau. Ook het nemen van beslissingen kan binnen een sterk geproceduraliseerd systeem moeilijk zijn, omdat elke beslissing die afwijkt van de procedure een manipulatie van voorgeprogrammeerde systemen vergt en dus vanuit procedureel perspectief wordt gezien als een overtreding van de norm en dus onwenselijk. Meer en meer eenvoudige beslissingen binnen een organisatie worden daarom uit individuele zelfbescherming overgelaten aan de hogere hiërarchische niveaus. Deze nieuwe werkmethoden maken uitgebreide supervisie nodig. Dit vertaalt zich in een – duidelijk observeerbare - toename van het aantal managementfuncties binnen organisaties (van der Lans 2005).

5. Ontwikkelingen in de organisatiekunde

De evoluties die hierboven werden beschreven zijn ook in de organisatiekunde niet onopgemerkt voorbijgegaan. Zeker het recentere werk bouwt verder op een spanning die we altijd al hebben gezien in het organisatiedenken. De klassieke organisatiekunde - en dan vooral de oude literatuur die door het Weberiaanse bureaucratie-model of de mechanistische ideeën van Taylor is geïnspireerd - ziet afwijkingen van regels als iets problematisch. Een eerste reactie hiertegen zagen we al vroeg in de Human Relations beweging die het positieve effect van informele structuren benadrukte. Ze benadrukte vooral het demotiverende en denigrerende effect van formele structuren op medewerkers en via deze weg op de werking en de prestaties van de organisatie. In de literatuur en in de praktijk zien we ook massaal veel voorbeelden van regeloverschrijdend of regelovertredend gedrag met positieve organisationele of maatschappelijke gevolgen.

De recentere stromingen in de organisatiekunde hebben het over een direct effect van formalisering (en dan vooral overformalisering) op de werking van de organisaties. Luhmann benadrukt bijvoorbeeld de waarde van afwijkingen van de norm en de regel voor de instandhouding van organisaties (Brans and Rossbach 1997: 420). Ook elders - vooral in het werk van organisatie-theoretici zoals Karl E. Weick (Weick 1979; Weick 2001; Weick and Sutcliffe 2001; Weick 2005) of het werk over strategisch management van James Brian Quinn (1980) - zien we een besef groeien dat een overdreven hang naar planning, vereenvoudiging, routines en *standard operating procedures* schadelijk kan zijn voor een organisatie en dat een grotere tolerantie ten opzichte van chaos een organisatie weerbaar maakt (Harmon 2006). Deze stroming verzet zich tegen de neiging de organisatie totaal beheersbaar te maken door ze

volledig te gaan vatten binnen procedures en planning. De logica van proceduredesign kan weliswaar productief zijn voor een organisatie, maar is dit zeker niet voor elke organisatie of voor elke afdeling binnen een organisatie het geval (Adler and Borys 1996). Ook de literatuur over strategische planning heeft de strikte rationele planning al lang verlaten en trekt ten strijde tegen de ‘fallacy of formalization’ (Mintzberg 1994: 294) en beschrijft strategievorming als een adaptief proces waarin een strategie ontstaat en niet wordt gecreëerd (Mintzberg 1978; Mintzberg 1994).

Uit deze organisatieliteratuur kunnen verschillende gevolgen van ‘overformalisering’ worden gedistilleerd. Naast de klassieke dysfuncties zoals in de vorige sectie besproken kan overformalisering ook nefast zijn voor de innovatiecapaciteit en crisisbestendigheid van organisaties. In de volgende secties behandel ik eerst het samenspel tussen orde, chaos en innovatie en vervolgens de invloed van overformalisering op de crisisbestendigheid van organisaties.

6. Magerheid en innovatiecapaciteit

De innovatieliteratuur benadrukt heel sterk het belang van creativiteit, tijd en ruimte om te innoveren. Medewerkers die constant op de tippen van hun tenen lopen hebben weinig tijd om te innoveren. Wanneer medewerkers zich bovendien exclusief richten op één enkel, beperkt onderdeel van de organisatie en zo de band met de bredere organisatie hebben verloren wordt innovatie moeilijk. Bovendien ontbreekt het hen vaak in dergelijke gevallen - zoals eerder aangegeven - aan de bevoegdheid om te innoveren zonder duidelijk fiat van de hiërarchie. Innoveren in een dergelijke overgeformaliseerde en afgeroomde omgeving is riskant omdat innovatie dreigt gelijk gesteld te worden aan een ongeoorloofde afwijking van bestaande procedures en aan

een overtreding van de grenzen van de expliciet vastgelegde medewerkersrol.

Bureaucratische organisatievormen zijn typisch gericht op productie en controle, niet op creativiteit en innovatie (Thompson 1965). Innovatie heeft nood aan chaos en overtolligheid. Chaos, omdat innovatie geen gepland proces is, en overtolligheid, omdat ruimte moet worden gecreëerd voor innovatie zonder dat er duidelijk zicht is op opbrengsten. Daar waar innovatie dus een eerder rommelige organisatie vereist, zijn productieorganisaties – en in extenso, overgeproceduraliseerde overheidsorganisaties - gericht op een gedetailleerde specificatie van processen en een kennen van alles wat in de organisatie omgaat. Thompson spreekt over ‘overspecificatie’, waarbij alles processen in de organisatie volledig zijn vastgelegd en gespecificeerd (Thompson 1965: 3). Middelen, tijdsvakken en fondsen zonder onmiddellijk doel - zoals deze nodig zijn in een innoverende organisatie - zijn echter vaak de eerste elementen die worden weggesneden in de zoektocht naar de efficiënte en magere organisatie. Productieorganisaties streven naar orde en willen geen conflict. Innovatie en verandering daarentegen vinden vaak hun oorsprong in fouten, verrassingen, regeloverschrijdend gedrag, serendipiteit en toevalligheid (Aldrich 1999: 2; Kamoche, Pina e Cunha et al. 2002: 7).

Typisch aan een overgeformaliseerde organisatie is dat maar een beperkt deel van de vaardigheden van de medewerkers wordt benut en dat hiermee een belangrijk innovatiekanaal wordt afgesneden. In een dergelijk sterk gecentraliseerd systeem wordt lokale niet-geformaliseerde informatie niet gebruikt omdat deze als irrelevant staat aangemerkt. Voor medewerkers zelf is innovatie bovendien een riskante strategie die regelrecht ingaat tegen de dagelijkse praktijk waarin beslissingen enkel door de

hiërarchie worden genomen. Niet experimenteren en de regels blijven volgen is in zulke gevallen een veilige strategie. Van alternatieve zienswijzen en acties is het nut en de slaagkans immers onzeker (Behn and Kant 1999: 474).

7. Crisis en improvisatievermogen

Bij onverwachte problemen moet een organisatie kunnen improviseren. Te magere organisaties worden erg kwetsbaar bij plotselinge veranderingen in de omgeving. Cyert en March introduceerden het concept 'organizational slack' of organisatieslapse in het organisatiedenken (Cyert and March 1963: 36-8). Deze slack fungeert als een stootkussen om externe schokken op te vangen. In het klassieke economische denken heeft deze slack geen functie en wordt deze gezien als pure overtolligheid die enkel kan bestaan als gevolg van een gebrek aan marktwerking. Cyert en March zien deze slack echter als essentieel voor het overleven van organisaties.

Weick en Sutcliffe, eveneens organisatiedenkers, bouwen een gelijkaardig argument op (Weick and Sutcliffe 2001; Weick 2005). Ze verzetten zich tegen het 'magere denken' en het voortdurend vereenvoudigen van organisaties. In 'high reliability organizations', of organisaties waar kleine beslissingen desastreuze gevolgen kunnen hebben - zoals een luchtverkeersleiding of een brandweerdienst - is het essentieel dat de organisatie overleeft, ook bij externe schokken. De inspanningen in de organisatie zijn met andere woorden niet enkel gericht op succes, maar in belangrijke mate ook op het ten alle prijze vermijden van falen. Om die reden worden inefficiënties in de dagelijkse werking getolereerd of zelfs ingebouwd. Om de crisisbestendigheid van de organisatie te behouden, wordt vereenvoudiging en ontvetting niet tot in het extreme doorgevoerd. Overtolligheid wordt hiermee een overlevingsmechanisme.

8. Overtolligheid, rommeligheid en ‘bricoleurs’

De organisatiedenker Karl Weick introduceerde het concept ‘bricolage’ in de organisatiekunde. Het verwijst naar processen om orde en ‘organisatie’ te creëren in een ongewone situatie, daarbij gebruik makend van de voorhanden zijnde materialen. Bricoleurs hercombineren bestaande elementen om tot creatieve oplossingen te komen in onverwachte situaties. Vooral in crisissituaties kan de vaardigheid tot bricolage cruciaal zijn voor organisationeel of individueel overleven (Weick 1993).

Bricolage vereist het afstand nemen van strikte procedures, maar deze deviantie heeft hier niet dezelfde negatieve bijklank als in het meer formalistische denken. Bricolage wordt met andere woorden niet negatief geformuleerd als een ‘afwijken van’, maar positief als een essentiële handelingscapaciteit binnen elke organisatie (Pina e Cunha 2005: 6). Bricolage, op deze manier, draagt bij aan de robuustheid en het overleven van de organisatie. Het maakt de organisatie ‘resilient’ (Weick 1993). Deze beschrijving van bricolage en improvisatie toont onmiddellijk waar de gevaren van een overgeformaliseerde organisatie liggen

Improvisatie komt niet alleen in crisissituaties van pas. Inderdaad, de term ‘organisational improvisation’ krijgt steeds meer ingang in organisatiestudies. Improvisatie werd lang beschouwd als iets negatiefs, omdat het associaties oproept met een gebrek aan planning, inefficiëntie, enz. (Pina e Cunha, Vieira da Cunha et al. 2002). Het koesteren van improvisatiecapaciteit is daarom moeilijk voor een organisatie. Bricoleurs passen zich namelijk niet altijd perfect in in de bestaande organisatieprocessen en overtreden wellicht vaak regels. Veel van hun kennis en vaardigheid lijkt geen direct doel te hebben binnen de organisatie. Men kan er geen

plaats aan geven binnen het bestaande systeem.

Bricolage moet tegelijkertijd worden tegengegaan om de alledaagse werking van de organisatie niet te ondergraven én gekoesterd, om de improvisatiecapaciteit niet verloren te laten gaan. Het is namelijk makkelijk om improvisatiecapaciteit dood te knippen: na enkele botsingen met een quasi-ondoordringbare muur van procedures geven velen het op. Tegelijk verdwijnt in het geval van overmatig gebruik van procedures elk inzicht in de organisatie *voorbij* de procedures, in de logica en doelstellingen van de procedures en in de bredere samenhang van de procedures met de organisatie en haar omgeving. Al te beperkende taakomschrijvingen, controlesystemen en taakgerichte opleidingen kunnen medewerkers een verkeerd signaal geven, namelijk dat hun taak zich beperkt tot het hier en nu van deze taak (Aldrich 1999: 334).

Dit brengt ons ook terug bij het tweede argument van dit artikel: de rol van verspilling en overbodigheid. Robuste organisaties bouwen overtolligheid in. Overtolligheid geeft ruimte aan het ontwikkelen van bricolagecapaciteit doordat medewerkers vaardigheden aanleren die geen onmiddellijk nut lijken te hebben en omdat de organisatie zo een reservoir aanlegt van materialen en vaardigheden die van pas kunnen komen in noodsituaties, of in situaties die innovatie vereisen. Magere, of beter anorexe, organisaties snijden deze overtolligheid weg en daarmee ook meteen hun robuustheid. Dit maakt de organisatie kwetsbaar.

9. Normalisering en institutioneel geheugen

De improvisatie zoals hierboven beschreven zijn niet willekeurig. Bricoleurs

improviseren niet zomaar wat. Het zijn geen ongeleide projectielen, en je kunt een bricoleur wellicht niet zomaar van buitenaf in een organisatie dropen. De organisatiekundigen gebruiken vaak de jazzmetafoor. Ook in de jazz wordt veel geïmproviseerd. Maar deze improvisatie is niet willekeurig. Ze is gebaseerd op een lange ervaring en ze bevat een reeks gekende patronen. Ze komt niet uit het niets voort, en de eerste de beste muzikant zal eenzelfde niveau van improvisatie niet kunnen bereiken. Bricoleurs vallen ook terug op een reeks aangeleerde procedures.

Terwijl procedures primair focussen op efficiëntie en duidelijk afbakenen van handelingen, baseren improvisatie of bricolage zich op een brede reeks aangeleerde handelingen, die gecombineerd en creatief worden ingezet. Met andere woorden, bricolage vereist een combinatie van ervaring en non-conformiteit. Crisistrainingen en jobrotaties kunnen op de werkvloer deze improvisatiecapaciteit en de capaciteit tot grens- of procedureoverschrijdend werken versterken.

Deze improvisatiecapaciteit - en het institutioneel geheugen van organisaties - dreigen in de praktijk al eens verloren te gaan in de vaart der hervormingen. Institutionele amnesie noemt Pollitt dit (2000). Hij relateert deze amnesie ondermeer aan snelle personeelwissels, eigen aan de aftakeling van het loopbaangebaseerde systeem van tewerkstelling binnen de overheid. De sterke nadruk op normalisering heeft een illusie gecreëerd dat elke medewerker onderling inwisselbaar is doordat het taakrepertoire duidelijk is omschreven, en daarom makkelijk over te dragen en aan te leren. Een dergelijke visie beschrijft als het ware een organisatie zonder omgeving, die niet tijds- en plaatsbepaald is, en die niet bestaat voorbij het strategisch plan en het procedureboek. Dit gaat duidelijk in tegen andere inzichten die de medewerkers

beschouwen als opslagplaats van niet-geformaliseerde en niet-gecodificeerde kennis en kunde (Aldrich 1999: 144).

10. Conclusie: Overtolligheid en rommeligheid binnen een afrekencultuur

Formaliseren van overheidsorganisaties heeft zeker een aantal voordelen. Het creëert namelijk controle en zekerheid, of toch tenminste een illusie van controle en zekerheid (Van de Walle and Roberts 2008). Procedures stabiliseren de interne organisatieloga (Mintzberg 1978: 941) en laten toe de rommelige en onvoorspelbare omgeving te minimaliseren. Ze laten ook toe verantwoordelijkheden duidelijk toe te wijzen. Dit zijn waarden die erg van pas komen binnen een bestuurscultuur die is gericht op beheersen, indicatoren en afrekenen.

Rommelige organisaties daarentegen zijn veel moeilijker te beheersen en overtolligheid is moeilijk te verantwoorden naar buiten toe. Efficiëntie en beheersing zijn belangrijke waarden in het huidige discours over de publieke sector. Die beheersbaarheid wordt echter vaak overschat en de onzekerheden en bedreigingen in de toekomst onderschat. Wanneer beslissingen en gedrag tot in het extreme worden vastgelegd in procedures en regels loopt een organisatie vast, of stort ze in wanneer ze wordt geconfronteerd met gegevens die niet binnen dit stramien passen (Kelman 1990: 88). De balans tussen efficiëntie en robuustheid moet bewaakt worden, want hij dreigt al eens over te slaan in één richting. Misschien moet ik daarom dit artikel gewoon afsluiten met een citaat van C. Northcote Parkinson, bekend van de wet van Parkinson: *‘It is now known that a perfection of planned layout is achieved only by institutions on the point of collapse’* (Parkinson 1957: 60).

Referenties

Adler, P. S. and B. Borys (1996). "Two types of bureaucracy: Enabling and coercive." Administrative Science Quarterly **41**(1): 61-89.

Aldrich, H. (1999). Organizations evolving. London, Sage.

Behn, R. D. and P. A. Kant (1999). "Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting." Public productivity and management review **22**(4): 470-489.

Bovens, M. and S. Zouridis (2002). "From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control." Public administration review **62**(2): 174-184.

Brans, M. and S. Rossbach (1997). "The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy." Public administration **75**: 417-439.

Cyert, R. M. and J. G. March (1963). A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, Inc.

Harmon, M. M. (2006). Public administration's final exam: A pragmatist restructuring of the profession and the discipline. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Kamoche, K. N., M. Pina e Cunha, et al. (2002). Organizational improvisation. London and New York, Routledge.

Kelman, S. (1990). Procurement and public management: The fear of discretion and the quality of government. Washington, DC, AEI Press.

Light, P. C. (1997). The tides of reform: Making government work 1945-1995. New Haven, Yale University Press.

Miller, D. (2005). What is best 'value'? Bureaucracy, virtualism, and local governance. The values of bureaucracy. P. du Gay. Oxford, Oxford University Press: 232-254.

Mintzberg, H. (1978). "Patterns in strategy formulation." Management Science **24**(3): 934-948.

Mintzberg, H. (1994). The rise and fall of strategic planning. New York, Prentice Hall.

Miranda, R. and A. Lerner (1995). "Bureaucracy, organizational redundancy, and the privatization of public services." Public Administration Review **55**(2): 193-200.

Noordegraaf, M. and T. Abma (2003). "Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity." Public Administration **81**(4): 853-871.

Parkinson, C. N. (1957). Parkinson's law: The pursuit of progress. London, Houghton Mifflin Company.

Pina e Cunha, M. (2005). Bricolage in organizations. Lisbon, mimeo.

Pina e Cunha, M., J. Vieira da Cunha, et al. (1999). "Organizational improvisation: What, when, how and why?" International Journal of Management Reviews **1**(3): 299-341.

Pina e Cunha, M., J. Vieira da Cunha, et al. (2002). Organizational improvisation: What, when, how and why. Organizational improvisation. K. N. Kamoche, M. Pina e Cunha and J. Vieira da Cunha. London and New York, Routledge: 96-137.

Pollitt, C. (1990). Managerialism and the public services: the Anglo-American experience. Oxford, Basil Blackwell.

Pollitt, C. (2000). "Institutional amnesia: A paradox of the information age?" Prometheus **18**(1): 5-16.

Quinn, J. B. (1980). Strategies for change: Logical incrementalism. Homewood, Irwin.

Radnor, Z. J. and J. Boaden (2004). "Developing an understanding of corporate anorexia." International Journal of Operations and Production Management **24**(4): 424-440.

Schofield, J. (2001). "The old ways are the best? The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management." Organization **8**(1): 77-96.

Seddon, J. (2008). Systems thinking in the public sector: The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way. Axminster, Triarchy Press.

Selznick, P. (1957). Leadership in administration: A sociological interpretation. Evanston, Illinois, Row, Peterson and Company.

Smith, P. (1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector." International Journal of Public Administration **18**(2-3): 277-310.

Stone, D. (2002). Policy paradox: The art of political decision making. New York, W. W. Norton & Company.

Thompson, V. A. (1965). "Bureaucracy and innovation." Administrative Science Quarterly **10**(1): 1-20.

Van de Walle, S. (2007). Procedures versus outcomes in quality management. Qualität und Ergebnis öffentlicher Programme: Ein Werkstattbericht. D. Schimanke. Münster, Waxmann Verlag GmbH: 138-154.

Van de Walle, S. and T. Bovaird (2007). Making better use of information to drive improvement in local public services: A report for the Audit Commission.

Birmingham, School of Public Policy.

Van de Walle, S. and A. Roberts (2008). Publishing performance information: An illusion of control? Performance information in the public sector: How it is used. W. Van Dooren and S. Van de Walle. Houndmills, Palgrave: 211-226.

van der Lans, J. (2005). Koning burger: Nederland als zelfbedieningszaak. Amsterdam, Augustus.

van der Lans, J. (2008). Ontregelen: De herovering van de werkvloer. Amsterdam, Augustus.

van Thiel, S. and F. L. Leeuw (2002). "The performance paradox in the public sector." Public performance and management review **25**(3): 267-281.

Weick, K. E. (1979). The social psychology of organizing, McGraw Hill.

Weick, K. E. (1993). "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster." Administrative Science Quarterly **38**(4): 628-652.

Weick, K. E. (2001). Making sense of organizations. Malden, MA, Blackwell.

Weick, K. E. (2005). "Organizing and failures of imagination." International public management journal **8**(3): 425-438.

Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe (2001). Managing the unexpected: Assuring high performance in an age of complexity. San Francisco, Jossey-Bass.

Wilson, J. Q. (1989). Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. New York, Basic Books.

Womack, J. P., D. T. Jones, et al. (1990). The machine that changed the world. New York, Macmillan.